

## L'ACTION DE L'ÉTAT EN MER

### RETROSPECTIVE

#### **Olivier Laurens**

*Commissaire général de la marine (2s)*

*Membre de l'Académie de marine*

Voilà près d'un demi siècle que le concept d'action de l'État en mer (AEM) a pris naissance. C'est beaucoup, si l'on mesure le chemin parcouru depuis cette période de grande expansion que furent les « trente glorieuses », largement tributaire du maritime. C'est peu, et sans doute réducteur, au regard notre relation historique à la mer et au monde maritime.

L'AEM, telle que nous l'entendons aujourd'hui, pourrait en effet trouver sa source, lointaine, dans les politiques de la mer déjà engagées entre d'autre temps, ne serait-ce que par Richelieu ou Colbert : déjà, la dimension maritime était perçue comme un vecteur d'engagement et de développement, pour notre croissance économique, pour l'expression de nos stratégies, pour la préservation de notre sécurité, pour la quête de nouvelles ressources. L'aventure du large, l'esprit de conquête, la soif de découvrir un monde encore largement inconnu, constituaient ainsi des moteurs de l'action de plusieurs États<sup>1</sup>, soucieux d'accéder au statut envié de « puissance maritime ».

Cette ambition vers le large s'est peu à peu traduite dans l'organisation même de l'État jusque sur nos littoraux, lieux de convergence entre la terre et la mer. Nos approches maritimes, point de départ de « l'expédition » vers le large, exigeaient aussi une réponse en termes de sécurité, de sûreté et de défense. Une appréhension globale de cette interface maritime et terrestre s'imposait peu à peu. C'est ainsi qu'un personnage particulier émerge dans le XIX<sup>e</sup> siècle naissant, le préfet maritime, successeur de « l'Intendant ». Au premier chef organisateur, administrateur, logisticien, chef des arsenaux, le préfet maritime reçoit compétence générale pour administrer l'ensemble des populations maritimes<sup>2</sup>, mais aussi pour réglementer les « eaux et rades de son arrondissement » déjà perçues comme un espace complexe, voire hostile, ouvert sur le monde extérieur et où les conflits d'usage croissants devaient être maîtrisés.

La fonction de préfet maritime - imaginée sous le Consulat (floréal An VIII), un temps supprimée au début de la Restauration et rétablie en 1827 -, va traverser le siècle et au delà, ses compétences étant confirmées sous Louis-Philippe en 1844, puis encadrées plus étroitement sous la troisième République avec une nouvelle autonomie donnée à l'Inscription maritime<sup>3</sup> en 1902, et, en 1930, avec la perte de compétence sur la gestion des pêches maritimes<sup>4</sup>.

1 Comme la France, de façon « intermittente », ou l'Angleterre, de façon plus pérenne.

2 En un temps où le marin pouvait être tour à tour pêcheur, enrôlé sur les vaisseaux de guerre, acteur du commerce maritime, scientifique, commerçant, aventurier, voire corsaire.

3 Future « Affaires maritimes ».

4 Ce qui, *a contrario*, va renforcer le reste de ses compétences...

Ce préfet maritime, « l'Amiral », vivait de fait assez tranquillement une existence administrative que les deux conflits mondiaux n'avaient pas remise en cause. Le « paysage » maritime allait cependant singulièrement évoluer et changer la donne.

### ***Un monde maritime en mutation***

Jusque là, les mers et océans constituaient un espace d'échange et de communication juridiquement libre, ou quasiment libre, dans lequel pouvait s'exprimer les rapports de puissance<sup>5</sup> entre Etats. Mais après la deuxième guerre mondiale, charnière du XX<sup>e</sup> siècle, la construction d'un monde bipolaire et l'ouverture du processus de décolonisation, avec ses lourdes crises périphériques, vont faire émerger des postures stratégiques extrêmes, voulues dissuasives, dont la mer deviendra un des principaux espaces d'expression. Pour autant, rien n'empêchera une expansion économique et technologique considérable dans laquelle le « fait maritime » va jouer un rôle majeur : les besoins d'énergie, la mondialisation des économies vont faire exploser la croissance du transport de marchandises, l'expansion démographique induira aussi la nécessité de trouver de nouvelles ressources halieutiques, minérales ou énergétiques.

Cette croissance économique dans les espaces maritimes a cependant son côté sombre : de nouveaux risques surgissent et la mer devient le théâtre d'accidents majeurs qui frappent l'opinion : le Torrey Canyon, brisé sur les îles Scilly en mars 1967, déverse 120 000 tonnes de pétrole dans la Manche. Suivi par d'autres naufrages, l'impact médiatique et politique est immense. Désormais, le regard sur les espaces maritimes change de nature, la sensibilité du milieu marin devient évidente comme la perception d'un besoin nouveau de protection et de préservation : le concept de « développement durable », qui ne dit pas encore son nom, émerge peu à peu. Mais, dans le même temps, la perspective d'exploitation d'un nouveau réservoir de richesses attise aussi les convoitises.

En peu de temps, la mer est ainsi devenue un enjeu politique considérable, au cœur de la guerre froide, avec des Etats maritimes qui ont du aussi faire face à l'irruption de nouveaux venus sur la scène internationale décidés à faire entendre leurs voix, les pays du tiers monde<sup>6</sup>.

C'est ainsi qu'une très grande et longue négociation s'ouvre aux Nations Unies en 1973 pour refonder un droit de la mer qui, à Genève en 1958, n'avait pas su trouver de consensus global solide.

Des débats de la III<sup>e</sup> Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer va naître un triple mouvement :

- le premier qui consolide les acquis du droit de la mer traditionnel avec la consécration des principes - chers aux puissances maritimes -, de liberté des mers et de loi du pavillon,

<sup>5</sup> Économiques, mais surtout stratégiques et militaires.

<sup>6</sup> Ceux là même (dit les « 77 ») dont certains deviendront ce qu'on appelle aujourd'hui des pays « émergents », des interlocuteurs de plus en plus capables d'intervenir sur la scène politique internationale, et singulièrement sur la scène maritime. Certains experts n'hésitent pas à voir en certains d'entre eux les moteurs d'un « basculement océanique » qui comptera dans les années à venir.

- le second, marqué par un « nationalisme du large » de la part d'États côtiers soucieux de préserver leurs intérêts devant leurs portes : c'est la consécration des eaux territoriales à 12 milles, mais surtout l'émergence du concept de « zone économique exclusive » à 200 milles (ZEE)<sup>7</sup> qui, couplé à celui plus ancien de « *plateau continental* », va offrir aux États côtiers un puissant droit de regard<sup>8</sup>, mais aussi des responsabilités, sur des espaces très vastes notamment en matière de protection du milieu.
- le troisième, qui va cristalliser l'émergence d'une internationalisation du partage des richesses, avec le concept phare de « *patrimoine commun de l'humanité* », imaginé dès 1967<sup>9</sup>, portant sur les ressources potentielles des grands fonds de la haute mer.

Cette négociation, dans laquelle la France est très active, aboutira en décembre 1982 au texte de Montego bay, socle aujourd'hui incontesté du droit positif de la mer - entré en vigueur en 1994. Signée et ratifiée par un grand nombre d'États<sup>10</sup>, la convention - dont des développements sur la haute mer sont actuellement en débat aux Nations Unies - détermine les nouvelles règles du jeu international en mer. Elle donne notamment à l'État côtier des droits souverains sur les ressources, qu'elles soient immédiates ou potentielles, et d'importantes capacités de juridiction, notamment en matière de protection du milieu marin et de recherche scientifique marine. Naturellement, la convention - et tout les textes internationaux spécifiques ou régionaux qui en découlent, développés notamment par l'OMI<sup>11</sup> -, vont être au cœur de la « structuration » de l'AEM à la française et donner naissance à un large « *corpus* » juridique interne. Pour autant, toute cette architecture n'empêchera pas la multiplication de graves événements de mer à travers le monde<sup>12</sup>, dont l'impact sur le milieu marin, comme sur les esprits, devient intolérable.

Aussi, dès 1972, le préfet maritime dont les compétences de police en mer n'avaient pas disparues, avait-il été « réveillé », pour devenir, en situation de crise, l'autorité unique de coordination en mer. Le Groupe interministériel de coordination de l'action en mer des administrations (GICAMA) était créé, chargé de réfléchir sur ces questions et proposer des solutions. Les « *fortunes de mer* » successives accélérant le mouvement, c'est en mars 1978 que le préfet maritime - devenu par ailleurs autorité « opérationnelle » à travers ses responsabilités militaires de « commandant de zone maritime »<sup>13</sup> -, est conforté dans une place éminente, et permanente, d'autorité de police en mer, doublée d'une responsabilité de coordination de l'ensemble des administrations intervenant en mer<sup>14</sup>. Ce décret du 9 mars 1978, relatif à « l'organisation des actions de l'État en mer » est fondateur<sup>15</sup>. Il cristallise l'ambivalence civile et militaire de l'institution du préfet maritime, particulièrement importante puisqu'elle lui confie la plénitude des fonctions régaliennes de sécurité et de défense, avec les moyens correspondants, dans un milieu dont l'unicité,

<sup>7</sup> ZEE que la France crée au large de ses côtes en 1976, en « *avance de phase* ».

<sup>8</sup> Surtout ceux qui, comme la France, sont dotés de nombreuses possessions outre-mer.

<sup>9</sup> Déclaration de SE Arvid Pardo ambassadeur de Malte aux Nations Unies

<sup>10</sup> A l'exception notable des États Unis

<sup>11</sup> Organisation maritime internationale

<sup>12</sup> Jusqu'en Alaska avec l'Exon Valdez en mars 1989.

<sup>13</sup> Pour la métropole, trois zones maritimes : Manche/Mer du Nord, Atlantique, Méditerranée.

<sup>14</sup> dont les missions avaient déjà été listées par un arrêté d'application du décret de 1972

<sup>15</sup> Dans le même temps, un texte parallèle est pris pour l'outremer où la fonction de préfet maritime est assurée par un préfet « délégué du gouvernement », assisté du commandant de zone maritime.

de la côte jusqu'à la haute mer, est reconnue. Pour mémoire, ce texte sera douloureusement « baptisé », 5 jours après sa parution au Journal officiel, par l'accident de l'Amoco Cadiz le 16 mars 1978, déversant devant Portsall ses 220 000 tonnes de pétrole.

### ***Une organisation française qui se renforce peu à peu***

Le dispositif, de ce que l'on appelle à cette époque les « affaires civiles de la mer », se met en place dans les préfectures maritimes tandis qu'à Paris est créé une structure gouvernementale décisionnelle, le Comité interministériel de la mer (CIMER), et une instance administrative de coordination placée auprès du Premier Ministre - la Mission interministérielle de la mer (MISMER) - qui succède au GICAMA. Cette dernière rassemble des représentants des principales administrations compétentes en matière maritime<sup>16</sup>. Dirigée à ses débuts par un homme politique actif et convaincu<sup>17</sup>, elle est amenée à construire peu à peu la doctrine de l'AEM, fondée sur la coordination interministérielle à haut niveau, tout en gérant directement d'autres accidents de mer<sup>18</sup>. Mais la MISMER reste intrinsèquement fragile, les politiques à vocation maritime n'ayant pas encore été globalement consolidées.

Le changement politique intervenu en 1981 change aussi la donne puisque, pour la première fois, avec une espérance nouvelle, un département ministériel est entièrement consacré à la mer. Pourtant, de fait, le Premier ministre - en déléguant au nouveau ministre ses compétences sur le CIMER et la présidence de la MISMER -, « prend ses distances » avec les questions maritimes. La MISMER voit ainsi son « étoile » peu à peu décroître : ses capacités d'arbitrage, déjà incertaines, disparaissent. Cet affaiblissement va durer longtemps<sup>19</sup> le périmètre politique du ministère chargé de la mer étant de plus en plus limité et absorbé (souvent à travers un ministère délégué ou un lointain secrétariat d'État) par un ministère de l'équipement et des transports<sup>20</sup> très puissant et concentré sur des enjeux sectoriels.

Sur le « terrain », le concept d'AEM est officialisé dans les années 80, les préfectures maritimes s'organisent à travers des « Divisions action de l'État en mer » bientôt dirigées par des officiers généraux<sup>21</sup>, adjoints du préfet maritime. Ces structures renforcées se veulent aussi interministérielles et rassemblent des représentants des administrations actives en mer. Les compétences sont larges : régler les conflits d'usages en mer, assurer la prévention, la sécurité et le sauvetage, développer la surveillance des eaux, contrôler les flux, gérer les accidents de mer, tout cela avec des outils très diversifiés. Au premier rang d'entre eux, les CROSS<sup>22</sup> relevant de l'administration de la mer, mais qui restent les bras armés des préfets maritimes en matière de sauvetage et de surveillance maritime. Les douanes qui développent leurs moyens d'intervention spécifiques, les affaires maritimes qui interviennent notamment en matière de pêche, la gendarmerie maritime qui apporte ses compétences de police judiciaire, et bien sûr, la marine nationale dont les

<sup>16</sup> Défense (marine nationale, Gendarmerie) Finances (Douanes), Transports (affaires maritimes) affaires étrangères, Recherche, etc...

<sup>17</sup> Aymar Achille Fould, disparu en 1986.

<sup>18</sup> Gino (1979), Tanio (1980), Cavo Cambanos (1981), Haven (1991), Ievoli Sun (2000) et bien d'autres..

<sup>19</sup> Même si la présidence de la MISMER est rétablie en 1987 (VAE Gagliardi puis VAE Méchet)

<sup>20</sup> devenu aujourd'hui ministère de la transition écologique

<sup>21</sup> Commissaires de la marine ou Administrateurs des affaires maritimes

<sup>22</sup> Centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage

moyens, lourds et endurants, offrent des capacités d'intervention très importantes en permanence et à distance. Chargée en particulier de la prévention et de lutte antipollution en mer, la marine se voit confier la disponibilité de moyens spéciaux comme des remorqueurs de forte puissance affrétés, mis pour emploi auprès des préfets maritimes sur chaque façade. Ces outils sont si essentiels que le grand public aujourd'hui ne se rend même plus compte des services qu'ils rendent : combien de drames de la mer évités grâce à eux...

Les instruments juridiques se renforcent également notamment avec, après une longue gestation, la loi de 1994 sur « *l'exercice par l'Etat de ses pouvoirs de police en mer* » qui élargit les habilitations des agents de l'Etat en mer et ouvre droit à des procédures de coercition nouvelles, à l'heure où se développe une nouvelle criminalité maritime. Précisé, complété et renforcé au fil du temps<sup>23</sup>, cet arsenal juridique permet désormais de développer au large des côtes métropolitaines et d'outre-mer, des capacités d'intervention beaucoup plus dynamiques, en coopération internationale, notamment face à la diversification des menaces et des risques que ce soit en matière de sécurité maritime, de lutte contre les trafics illicites, de pêche illégale, d'immigration clandestine, de piraterie ou de terrorisme.

### ***La consolidation du système***

A l'échelon central, l'organisation va évoluer aussi avec le recentrage attendu des organes de coordination : en 1995, à la MISMER succède le Secrétariat général de la mer (SGMer) directement rattaché au Premier ministre et dont les compétences s'élargiront dans la protection de l'environnement marin et plus fréquemment dans l'animation de la promotion de l'économie maritime à travers le « Comité France maritime »<sup>24</sup>. La mer reste un sujet majeur dont les problématiques transversales, et multilatérales, sont de plus en plus évidentes dans les esprits, du moins l'espère-t-on...

Parallèlement, alors que les instruments d'action se développent jusqu'au niveau européen, notamment à la suite des accidents de l'*Erika* et du *Prestige*<sup>25</sup>, les préfets maritimes voient le spectre de leurs compétences s'élargir sensiblement avec le nouveau décret de février 2004 qui densifie leurs capacités d'intervention, notamment dans le champ de la protection de l'environnement marin. Dès lors, le préfet maritime sur chaque façade devient l'interlocuteur privilégié des préfets de départements et de région pour toutes les questions touchant à la préservation de l'interface mer/terre, au développement des parcs marins et des aires marines protégées. Il est un des partenaires étatiques du développement de nouvelles activités qui émergent en mer, notamment dans le secteur des énergies renouvelables. Jusqu'alors principalement considéré comme « *préfet de police de la mer* », il est à même de devenir véritablement le « *préfet de la mer* », et en concertation avec les autorités terrestres de la façade maritime et les collectivités locales, le régulateur des nouveaux enjeux. La prévention et la sécurité en mer restent cependant au cœur des préoccupations nationales notamment avec le rôle de la marine qui, de son côté, développe le concept de « sauvegarde maritime » permettant d'optimiser l'articulation de ses missions avec ses moyens.

<sup>23</sup> Récemment encore avec l'ordonnance du 7 mai 2019 (et son décret d'application) et le décret du 26 mars 2020 (coercition et emploi de la force en mer)

<sup>24</sup> Qui rassemble les acteurs étatiques et les représentant du secteur de l'économie maritime (Cluster maritime français).

<sup>25</sup> Notamment avec la création de l'Agence européenne de sécurité maritime (AESM) en 2002.

C'est ainsi que le sujet – récurrent -, de la « garde » des côtes revient au devant de la scène, y compris dans le débat européen sur les enjeux maritimes. Au point que, si la constitution d'une « garde-côtes » est, du côté français, jugée politiquement irréaliste à ce stade, en revanche la « fonction » qu'elle peut constituer, en renforçant la mutualisation et la coordination des moyens existants, est mise en avant au cœur du dispositif interministériel. Pour lui donner corps, un « *Centre opérationnel de la fonction garde-côte* », outil de synthèse du renseignement maritime et de décision, est créé en 2009, et à la disposition du SGmer. Un « comité directeur » de la fonction garde côtes, de nature interministérielle, est mis en place pour veiller à la cohérence d'ensemble du dispositif.

Pour conclure ce rapide panorama, on peut affirmer que l'organisation de l'action de l'État en mer à la française a bien réussi à s'adapter au fil du temps. Fondée sur notre histoire, mais aussi sur les réalités du temps présent, elle a fait ses preuves : le chemin parcouru en un demi siècle est très important, en termes de structures comme en termes de capacités. Il permet la mobilisation des très nombreux acteurs publics, parapublics, voire privés, pour un ensemble de missions qui, dans une volonté régaliennne, concourent à la maîtrise globale de nos approches maritimes et à la protection de nos intérêts du large. Il permet aussi de participer à l'élaboration de politiques de développement des espaces maritimes construites de façon durable dans un esprit de concertation permanente. Au vu de l'expérience, il est légitime de penser que cette organisation, à l'échelle de notre pays, reste sans doute le modèle le plus cohérent et le plus adaptable aux évolutions possibles, notamment dans le champ européen.

Mais la pérennité d'un tel système repose aussi, et surtout, sur l'expression d'une politique maritime volontariste et durable - nationale si ce n'est européenne -, dont l'évidente dimension interministérielle doit être réaffirmée. Dans ce domaine, le chemin semble tracé : rapport Poséidon, Livre bleu, Grenelle de la mer, Livre blanc, « Ambassadeur pour les Océans »<sup>26</sup>, discours présidentiels<sup>27</sup>..., autant d'étapes d'une prise de conscience politique et stratégique beaucoup plus forte des enjeux et des potentialités, comme des fragilités, des mers et océans.

La renaissance récente du ministère de la mer, avec des attributions élargies, est sans doute un signal fort dans ce sens. Son action sera déterminante pour peu qu'il s'appuie aussi sur des institutions et des structures qui, depuis longtemps, ont fait la preuve de leur efficacité.

<sup>26</sup> Nommé depuis 2015 au quai d'Orsay.

<sup>27</sup> Le Havre (16 juillet 2009), La Rochelle (8 novembre 2016), Montpellier (3 décembre 2019), Paris (14 juin 2020).